

Referencia: Expediente T- 4.762.738

Acción de tutela interpuesta por Lucio Rodríguez contra la Alcaldía Local de Antonio Nariño, Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá y otros.

Magistrada (E) Ponente:  
MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil quince (2015)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

## **SENTENCIA**

En el trámite de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Cinco (35) Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la ciudad de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela impetrada por el ciudadano Lucio Rodríguez Arévalo contra la Secretaría Distrital de Ambiente, la Alcaldía Local de Antonio Nariño y la Policía Metropolitana de Bogotá.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Hechos relevantes y acción de tutela interpuesta**

1. Indica el actor que desde hace varios años los habitantes del Barrio Restrepo, ubicado en la ciudad de Bogotá, han debido soportar el ruido que proviene de varios establecimientos de comercio que han sido abiertos en la zona y que, a juicio del peticionario, producen altos niveles de contaminación auditiva incluso a altas horas de la noche.

2. De acuerdo con el accionante, desde el año 2000 los vecinos del barrio han presentado varias solicitudes a la Alcaldía Local de Antonio Nariño y a la Inspección de Policía de la misma localidad, con el fin de que se tomen los correctivos del caso. Igualmente, se puso de presente el caso ante la Secretaría Distrital de Ambiente, que realizó estudios y determinó que los niveles de ruido proveniente de los mencionados establecimientos sobrepasan aquellos permitidos por la normatividad para comercios aledaños a una zona residencial.

3. A raíz de las denuncias, en el año 2003 la Alcaldía Local de Antonio Nariño informó de la apertura de múltiples querellas contra los establecimientos que, sin embargo, no produjeron resultados. Posteriormente, en el año 2007 la Secretaría de Ambiente remitió a la mencionada Alcaldía conceptos técnicos realizados en la zona ese mismo año con el fin de iniciar los procedimientos administrativos correspondientes que, en todo caso, aún no han arrojado una solución a la problemática.

4. Para el año 2013, los vecinos denunciaron disciplinariamente ante la Personería Distrital a varios funcionarios de la Secretaría de Ambiente por considerar que habían omitido sus deberes de controlar a los establecimientos de comercio mencionados. La Personería resolvió remitir las investigaciones a la Oficina de Control Interno Disciplinario de dicha Secretaría. Ese mismo año, esta última entidad informó de las acciones adelantadas por el Grupo de Ruido de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, haciendo referencia a unos informes elaborados en el año 2011 e indicando que se encontraban en trámite ciertos procesos disciplinarios. Finalmente, el accionante manifiesta que, en lo que concierne a la Policía Metropolitana de Bogotá, sus agentes han dejado de atender los llamados de los vecinos para que controlen el ruido que sale de los locales o indican no tener competencia para intervenir en este asunto.

5. El señor Rodríguez afirma que la situación de excesivo ruido ha afectado su salud y la de su familia, habida cuenta de que es un adulto mayor (75 años), al punto de que en septiembre de 2013 se le diagnosticó pérdida auditiva asociada a altos niveles de ruido e hipertensión. Vistos los anteriores hechos y teniendo en cuenta que se ha recurrido a múltiples mecanismos administrativos y judiciales para solucionar el problema de ruido en el barrio Restrepo sin que hasta el momento se haya obtenido una solución de fondo, el accionante acude a la acción de tutela con el fin de que le sean amparados sus derechos a la salud y al medio ambiente sano y que, en consecuencia, se le ordene a las entidades accionadas que tomen las medidas necesarias para insonorizar los establecimientos de comercio de la zona, ejerzan el control de ruido pertinente y se adopten las sanciones en contra de aquellos establecimientos que ignoren la normativa vigente en materia de niveles permitidos de ruido.

## **2. Pruebas relevantes aportadas con la acción de tutela**

Con el escrito de tutela, se anexaron los siguientes documentos para ser tenidos como prueba dentro del proceso:

- Copia de derechos de petición, presentados en los años 2006, 2007 y 2008 ante las autoridades locales, en los que los vecinos ponen en conocimiento la problemática del ruido generado por los establecimientos de comercio ubicados en la carrera 17 entre las calles 17 y 18 A Sur y en la calle 18 entre las carreras 16 y 17. Igualmente, informan de inconvenientes relacionados con cierres de vías en horas de la madrugada por parte de la

Policía Nacional y de los daños en las propiedades y en la tranquilidad comunal producto de las acciones de personas en estado de embriaguez que salen de los mencionados locales.

- Oficio del 24 de mayo de 2007, por el cual la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá informó a la Personería Distrital del resultado de las visitas administrativas hechas el 20 de abril de 2007 a varios establecimientos en el barrio Restrepo y en las que se constató cuáles de ellos funcionaban como establecimientos de comercio.
- Informe de 27 de junio de 2007, en el que el Jefe de la Oficina de Emisiones y Calidad del Aire remite a la Alcaldesa Local de Antonio Nariño los resultados de conceptos técnicos realizados en un operativo el día 25 de mayo de 2007 con el fin de que se tomen los correctivos administrativos necesarios. De 19 establecimientos estudiados, se observa que ninguno cumple con los estándares normativos de emisión de ruido.
- Informes emitidos por la Secretaría Distrital de Ambiente y fechados el 19 de septiembre de 2011, 04 de julio de 2012 y 29 de octubre de 2013, donde se reitera el incumplimiento de las normas ambientales por parte de los establecimientos de comercio ubicados en las direcciones antes mencionadas.
- Copia de la página 1 de la Historia Clínica del accionante, donde un profesional otorrinolaringólogo diagnostica que el paciente padece de “pérdida auditiva asociada con presbiacucia”, con exposición a ambientes ruidosos. Especifica que “si bien el paciente está perdiendo audición por su edad, la exposición a ruidos fuertes produce un aceleramiento de la pérdida auditiva, por tanto es importante que el paciente se mantenga en ambientes controlados de ruido”.

### 3. Respuesta de las entidades accionadas

1. La *Secretaría Distrital de Ambiente* respondió la acción de tutela informando de las distintas acciones que ha realizado dicha entidad para poner fin a la problemática del barrio, indicando que ha llevado a cabo varias visitas técnicas a la zona así como la apertura de procesos sancionatorios en contra de algunos establecimientos comerciales. El representante de la Secretaría señala, no obstante, la dificultad de imponer sanciones por cuanto “pese a que exista requerimiento o medidas preventivas a locales comerciales plenamente identificados”, estos locales cambian de razón social luego de haberse realizado el acta correspondiente y la Secretaría está obligada a iniciar nuevamente el trámite contra la nueva razón social. Lo anterior hace prácticamente imposible la imposición de sanciones que den una solución definitiva a la problemática.

2. Por su parte, el representante de la *Policía Metropolitana de Bogotá* contestó afirmando que en lo referente al control del ruido en el barrio Restrepo esa institución ha cumplido en el marco de sus competencias, al haber impuesto medidas preventivas de cierre temporal inmediato, actas de imposición de sellos y cierres temporales a los establecimientos que infringen normas policivas, para lo cual anexa las pertinentes actas. A continuación, indica que no es viable tutelar el derecho a la salud del accionante en este caso, por cuanto las normas constitucionales y legales que invoca el peticionario no tienen nada que ver con el problema ambiental que lo aqueja. Finalmente, insiste en la improcedencia de la acción, al considerar que el amparo no es el mecanismo idóneo para obtener sus pretensiones sino que lo es la acción popular.

3. Finalmente, la *Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C.*, en representación de la *Alcaldía Local de Antonio Nariño*, manifestó que la institución competente para verificar el cumplimiento de las normas ambientales en la ciudad es la Secretaría Distrital de Ambiente, por lo cual la Alcaldía Local no tendría competencia para resolver de fondo el asunto puesto de presente por el peticionario. En ese sentido, las competencias de la autoridad de la localidad se reducen a ejercer control de establecimientos de comercio y “ante la presencia de una eventual violación a normas de índole ambiental, debe informar y solicitar la intervención de la autoridad competente” para que sea esta última la que adopte decisiones de fondo sobre el particular. A continuación, el funcionario hace una relación de los distintos informes y actuaciones que la Alcaldía Local ha hecho en cumplimiento de su función de control, así como diversos requerimientos hechos a la Secretaría de Ambiente en relación con el tema. Para terminar, argumenta también la improcedencia de la acción de tutela por existir un mecanismo judicial ordinario idóneo.

#### **4. Decisión judicial objeto de revisión**

1. Mediante sentencia de siete (7) de octubre de 2014, el Juzgado Treinta y Cinco Penal Municipal con Función de Control de Garantías resolvió negar la acción de tutela impetrada por el ciudadano Lucio Rodríguez. En sus consideraciones, el juez de instancia indicó que la Secretaría Distrital de Ambiente “da cuenta de los diferentes expedientes que han sido abiertos y que generaron autos de inicio de procedimiento sancionatorio administrativo de carácter ambiental y la gran mayoría (sic) con pliego de cargos y otros igual tienen proyección de auto a pruebas” lo que, a juicio del despacho, “demuestra que las investigaciones no se han paralizado y que han tenido avance acorde con las competencias establecidas”, de manera que no se verificó vulneración a los derechos fundamentales del peticionario por parte de esta entidad.

2. Por otra parte, en lo que atañe a la Policía Metropolitana, el Juez consideró que esta entidad ha mostrado diligencia en el control de ruido en el barrio Restrepo, como lo muestran las distintas actas de procedimiento allegadas por su representante, por lo cual no puede decirse que haya vulnerado los derechos

fundamentales del actor. Con respecto a la Alcaldía Local de Antonio Nariño, la providencia indica que si bien la Ley 232 de 1995 establece que es competencia de las alcaldías locales verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, en materia ambiental dicha verificación es tarea de la Secretaría de Ambiente, a la que la Alcaldía ha remitido lo pertinente para el inicio de las correspondientes investigaciones.

3. De acuerdo con lo anterior, el Juez concluyó que las entidades accionadas han actuado de manera diligente en el marco de sus competencias, motivo suficiente para negar la acción de tutela. Sin embargo, suma a lo anterior un argumento sobre la improcedencia de la acción por incumplir el requisito de subsidiariedad, al señalar que el accionante no sólo ha acudido a mecanismos administrativos para la protección de sus derechos sino que, además, interpuso una acción popular fundada en los mismos supuestos de hecho que la presente acción de tutela por lo que existe un medio judicial idóneo y principal que ya se encuentra en marcha y que, por ende, torna improcedente a la acción de amparo que es un mecanismo subsidiario. La anterior decisión no fue apelada y, por tanto, no se surtió trámite de segunda instancia.

## **5. Trámite adelantado ante la Corte Constitucional**

1. En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ley 2591 de 1991, el expediente fue remitido a esta Corporación para su eventual revisión. La Sala de Selección número dos, en providencia de 20 de febrero de 2015, decidió seleccionar el presente expediente, asignándoselo a la Sala Novena de Revisión.

2. Mediante Auto de 17 de marzo de 2015, el Magistrado Sustanciador decidió decretar pruebas consistentes en oficiar i) al señor Lucio Rodríguez para que, en su calidad de accionante, informara a esta Corporación el estado actual de la acción popular interpuesta por él y que guarda relación con los hechos relatados en la acción de tutela; ii) a la Secretaría Distrital de Ambiente de la ciudad de Bogotá para que informara a esta Corte si se ha tomado alguna decisión de fondo en los procedimientos sancionatorios iniciados contra los establecimientos comerciales ubicados entre las carreras 16 y 17 con calles 17, 18, 18A y 19 Sur del Barrio Restrepo, localidad Antonio Nariño y, finalmente, iii) a la Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Ambiente con el fin de que indicara el estado actual de las quejas disciplinarias interpuestas por el señor Lucio Rodríguez contra funcionarios de esa Secretaría y que fueron remitidas a dicha Oficina por parte de la Personería Distrital.

3. La Subsecretaría General y de Control Disciplinario de la Secretaría Distrital de Ambiente respondió a través de escrito radicado en la Secretaría de esta Corporación el 7 de abril de 2015. En él, la entidad informa que se adelantó una indagación preliminar originada de una remisión hecha por la Personería Delegada para Asuntos Disciplinarios III con base en una queja presentada por el aquí accionante, en contra del entonces Subdirector de Calidad del Aire,

Auditiva y Visual de dicha Secretaría, por omisión en el control de altos niveles de ruido originados en dos establecimientos del barrio Restrepo. Dicha indagación se archivó el 19 de noviembre de 2013 por haberse probado la diligencia del mencionado funcionario.

Por otro lado, la misma Secretaría se refirió a los procesos sancionatorios adelantados contra los locales comerciales del mencionado barrio mediante escrito radicado el 10 de abril de 2015. En este memorial, la entidad indica que la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual “realiza procedimientos jurídicos que son tramitados en concordancia con el procedimiento sancionatorio ambiental reglamentado por la Ley 1333 de 2009”, aclarando que es necesario cumplir con una serie de etapas contenidas en dicha normativa con el fin de garantizar el debido proceso. A continuación, se anexan cuatro (4) folios en los cuales se muestra un cuadro que contiene la razón social de los establecimientos investigados, su dirección, el número de expediente correspondiente y el estado actual del proceso.

5. En cuanto al señor Lucio Rodríguez, dio respuesta al requerimiento a través de un memorial con fecha de 10 de abril de 2015. En primer lugar, el accionante aclara que en la acción popular mencionada son partes los ciudadanos José Miguel Méndez, Diana Magali Barroso y el aquí petionario, en calidad de accionantes y la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Alcaldía Local de Antonio Nariño y la Secretaría de Ambiente, como accionados. Este proceso fue conocido por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, y data del 28 de septiembre de 2007 cuando se interpuso con el fin de que protegieran los derechos colectivos al medio ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y la utilización de bienes de uso público.

Informa que el 18 de mayo de 2009 el mencionado Juzgado dictó sentencia de primera instancia ordenando a la Alcaldía Local que en un plazo de verificación de tres (3) meses, “elaborara un plan estratégico con el objetivo de disminuir los índices de ruido” en los establecimientos de comercio que ya se han mencionado, así como la conformación del correspondiente comité de verificación. Además, el Juzgado ordenó que el fallo se comunicara al Superintendente de Sociedades con el fin de que se verificara la legalidad de los clubes privados o las fundaciones sin ánimo de lucro que operan en la zona y que, presuntamente, prestan en realidad servicios comerciales ajenos a su objeto social.

El 29 de mayo de 2009 la Alcaldía Mayor apeló la citada sentencia, argumentando que durante el trámite de la primera instancia no se había notificado a los dueños de los establecimientos comerciales involucrados por lo que, en concepto de la Alcaldía, podía haberse vulnerado el derecho al debido proceso de los mismos a la vez que eran ellos los primeros llamados a garantizar los derechos que los accionantes consideraban vulnerados y no la autoridad distrital. En virtud de este recurso, el 24 de junio de 2010 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera profirió auto declarando la

nulidad de lo actuado desde la celebración de la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento en adelante, conservando la validez de las pruebas practicadas. Igualmente, dispuso que el Juzgado de primera instancia debía vincular a los dueños de los establecimientos involucrados. Como consecuencia, la primera instancia ordenó, mediante providencia del 19 de agosto de 2010, que la parte actora individualizara a todos y cada uno de los dueños de los establecimientos comerciales que estaban vulnerando los derechos colectivos invocados. Dado que, según el accionante, son más de 100 locales comerciales, se solicitó al Juzgado oficiar a la Cámara de Comercio o a los dueños de los mismos para que allegaran la información requerida dados los costos que estos trámites implicaban. Una vez recaudados los documentos, el mencionado despacho ordenó la notificación personal de dichos dueños, lo que dio origen a un trámite que el señor Rodríguez califica como “interminable” por la gran cantidad de establecimientos, el uso de mecanismos dilatorios por parte de sus dueños, la dificultad de ubicar a los representantes legales, los constantes cambios de razón social, entre otros.

Para terminar, el accionante señala que aun a pesar de las dificultades se ha podido adelantar la notificación de varios establecimientos aun cuando el 20 de septiembre de 2013 se declaró que el emplazamiento realizado a 13 de ellos no se había realizado en debida forma, por lo que el Juzgado ordenó repetir estas notificaciones. En conclusión, el peticionario advierte que el trámite de notificación de la acción popular se ha venido realizando desde el 11 de noviembre de 2011 sin que a la fecha de presentación de la acción de tutela haya sido posible finalizarlo, de forma que no ha sido posible continuar con el procedimiento correspondiente ni se ha podido proferir una decisión de fondo que ponga fin a la acción incoada.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **Problema jurídico y fundamento de la decisión**

1. El accionante, ciudadano de la tercera edad habitante del barrio Restrepo en Bogotá, solicita la protección de sus derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente sano que considera vulnerados dada la supuesta incapacidad de las entidades accionadas para resolver la problemática de contaminación auditiva generada por múltiples establecimientos de comercio ubicados en dicha zona de la ciudad. De acuerdo con el peticionario, el exceso de ruido le ha provocado problemas de salud, por lo que acude a la acción de tutela luego de haber agotado varios trámites administrativos y judiciales con el fin de resolver el mencionado problema, sin que estos hayan proporcionado una solución de fondo.

2. Conforme a estos antecedentes, el problema jurídico que se le plantea a la Corte es el siguiente: ¿Se vulneran los derechos a la salud y al medio ambiente sano de un ciudadano cuando la acción de las autoridades no ha podido controlar

la problemática derivada del ruido producido por establecimientos de comercio que se presenta en su barrio de residencia?

3. Como puede verse en los acápite anteriores en los que se reseña la existencia de una acción popular en curso impetrada con base en los mismos hechos que fundamentan la presente acción de tutela y dada la naturaleza de las pretensiones, esta Corte deberá acometer la cuestión previa sobre la procedibilidad de la acción de tutela para el caso concreto. Para ello, la Sala adoptará la siguiente metodología: en primer lugar, se reiterará la jurisprudencia constitucional consolidada sobre la procedibilidad de la acción de tutela y su carácter subsidiario frente a los mecanismos judiciales ordinarios; en segundo lugar, se ahondará en la procedibilidad para la protección de derechos colectivos; finalmente, se resolverá sobre la procedencia del amparo en el caso concreto.

Si del examen propuesto resulta que la acción de tutela es procedente, esta Sala entrará a resolver de fondo la cuestión jurídica planteada de acuerdo con la metodología que se detallará en su momento. Si, por el contrario, se encuentra que la acción es improcedente, esta Sala no entrará al estudio del problema jurídico propuesto por carecer de competencia para ello.

### **Causales de procedibilidad de la acción de tutela. Principio de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia.**

4. El artículo 86 de la Constitución de 1991 establece que la acción de tutela procederá siempre que *“el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*. En concordancia, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece las causales de improcedencia de la acción de tutela y, específicamente, en su numeral primero indica que la tutela no procederá *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”*.

5. De lo anterior se colige que la acción de tutela no tiene como propósito servir de mecanismo alternativo o de reemplazar a los medios judiciales ordinarios con los que cuenta todo ciudadano para la protección de sus derechos y la solución de controversias. En este sentido, esta Corporación ha dejado claro que *“(…) de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia T – 406 de 2005, M. P.: Jaime Córdoba Triviño.

6. Así las cosas, la Corte Constitucional ha dado alcance a los preceptos normativos citados, fijando el carácter *residual* y *subsidiario* de la acción de tutela frente a los mecanismos judiciales ordinarios, de forma que esta acción constitucional sólo procederá i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ii) cuando existiendo un medio de defensa judicial ordinario este resulta no ser idóneo para la protección de los derechos fundamentales del accionante o iii) cuando, a pesar de que existe otro mecanismo judicial de defensa, la acción de tutela se interpone como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable<sup>2</sup>. Bajo los dos primeros supuestos, se ha entendido que la acción de tutela funge como mecanismo principal y, en el segundo, desplaza al mecanismo judicial ordinario, mientras que en el tercer caso la tutela es un mecanismo transitorio que no impide el ejercicio de acciones ordinarias.

7. En el caso en el cual existe un medio ordinario de defensa que se pretende desplazar para dar paso a la acción de tutela como mecanismo principal, es necesario establecer que el mecanismo ordinario no es idóneo para la protección de los derechos de los accionantes y, por tanto, se requiere de una evaluación *en concreto*, es decir, teniendo en cuenta las circunstancias propias de cada caso para así determinar la eficacia que tendría el mecanismo ordinario para defender los derechos fundamentales que se alegan vulnerados. Además, debe evaluarse el objeto perseguido por el mecanismo judicial que se pretende desplazar con la acción de tutela y el resultado previsible que éste puede proporcionar en lo que respecta a la protección eficaz y oportuna de los derechos de los accionantes<sup>3</sup>, de acuerdo con las circunstancias concretas a las que se ha hecho referencia.

8. En cuanto a la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, esta Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que dicho perjuicio debe ser: i) inminente (esto es, que amenaza o está por suceder pronto y tiene una alta probabilidad de ocurrir); ii) grave; iii) que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio sean urgentes; y que iv) la acción de tutela sea impostergable para garantizar adecuadamente los derechos vulnerados<sup>4</sup>. El cumplimiento de estos requisitos también deberá verificarse a la luz de las circunstancias propias de cada caso, lo cual significa que el examen deberá ser menos rígido si se encuentran involucrados derechos fundamentales de sujetos de especial protección, por ejemplo.

9. Cualquiera sea la situación, se hace énfasis en que la decisión sobre la procedencia o no de la acción de tutela como mecanismo principal o transitorio de protección aun existiendo otro mecanismo judicial ordinario, requiere de un

---

<sup>2</sup> A modo de ejemplo, ver Sentencias T – 061 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt), T – 269 de 2013 (M. P. María Victoria Calle), T – 313 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre muchas otras.

<sup>3</sup> Ver Sentencia T – 061 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>4</sup> Esta regla jurisprudencial tiene su origen en los criterios establecidos desde la Sentencia T-225 de 1993 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), que han sido desarrollados y reiterados en la jurisprudencia posterior. Así por ejemplo, véanse las Sentencias T – 896 de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), T – 885 de 2008 (M. P. Jaime Araújo Rentería) y, más recientemente, las Sentencias T – 177 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T – 484 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T – 061 de 2013 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

estudio por parte del juez de tutela sobre las circunstancias específicas de cada caso concreto, las condiciones del accionante y el contexto en el cual se alega la vulneración de los derechos fundamentales. En otras palabras, la procedibilidad de la acción de tutela cuando existen otras acciones jurídicas ordinarias no puede determinarse en abstracto, sino que requiere una valoración por parte del juez acerca de la idoneidad y eficacia que puede tener la vía ordinaria en relación con las circunstancias específicas del accionante, así como la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable, siempre de acuerdo con los criterios que ha establecido esta Corporación y a los que ya se ha hecho referencia.

## **Procedibilidad de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos. Reiteración de jurisprudencia.**

10. Por regla general, la acción de tutela no procede para la protección de derechos colectivos, habida cuenta de la existencia de otros mecanismos constitucionales dispuestos para tal fin como es el caso de la acción popular. En ese sentido, el artículo 88 de la Constitución establece que *“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”*, mandato que cumplió el Congreso de la República mediante la expedición de la Ley 472 de 1998.

11. Sin embargo, desde muy temprano en su historia la jurisprudencia constitucional se enfrentó a la posibilidad de que una controversia sobre la garantía de derechos colectivos involucre también la afectación de derechos fundamentales y a las dificultades que eso comporta para efectos de establecer si debe resolverse en el ámbito de una acción de tutela o de una acción popular. Así, para el año 1993 la Corte ya había definido que, aun si determinada situación generaba la infracción de un derecho colectivo cuya protección debiera perseguirse por la vía de la acción popular, la acción de tutela resultaba procedente, si estaba de por medio, además, *“un derecho fundamental del accionante que así lo pruebe en su caso específico y que acredite la relación de causalidad existente entre la acción u omisión que afecta el interés colectivo y su propia circunstancia”*<sup>5</sup>. En tales condiciones, procede la protección del derecho personal afectado o amenazado, aunque, al protegerlo, se beneficie o favorezca a la comunidad.

12. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que para ese momento no se había expedido la mencionada Ley 472 de 1998. La entrada en vigencia de la nueva normativa condujo a que la Corte redefiniera su jurisprudencia sobre la materia, consolidando las reglas pertinentes en la Sentencia SU-1116 de 2001<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo la Sentencia T-539 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández.

<sup>6</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett

*“(...) [L]a entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados en el fundamento 4º de la presente sentencia, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella "como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental””.*

13. De este modo, puede concluirse que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela puede, en casos excepcionales, servir para la protección de derechos e intereses colectivos cuando el juez observe que la eventual vulneración de estos derechos puede implicar, en conexidad, la violación de derechos fundamentales individuales o de un colectivo. Así, la mencionada sentencia SU – 1116 señaló los criterios que regulan la posibilidad de que la acción constitucional de amparo proceda para la protección de derechos colectivos:

*“1. Que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.*

*2. El peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva.*

*3. La vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente.*

*4. La orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo*

*considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.”*

Lo anterior, siempre y cuando el daño que se le está produciendo al colectivo se pueda relacionar directamente con vulneraciones individualizables de derechos fundamentales.

### **Estudio de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto.**

14. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala pasará a determinar si la acción de tutela impetrada por el ciudadano Lucio Rodríguez es procedente a la luz de los criterios establecidos por la ley y la jurisprudencia al respecto. Para esto, cabe recordar que el peticionario es una persona de la tercera edad (75 años) con problemas de audición agravados por la contaminación auditiva que se presenta en su barrio de residencia. Igualmente, es necesario tener en cuenta que actualmente se encuentra en curso el trámite de una acción popular presentada también por el señor Rodríguez (entre otros) por los mismos hechos que fundamentan la presente solicitud de amparo. Con esto en mente, se procederá a establecer si la acción impetrada cumple con las reglas generales de procedibilidad (inmediatez y subsidiariedad) y, posteriormente, si se ajusta a los criterios definidos para la procedencia de la tutela cuando se argumenta la vulneración de derechos colectivos.

14.1 En lo que respecta al requisito de **inmediatez**, la Sala observa que los actos u omisiones que presuntamente vulneran los derechos fundamentales del accionante datan del año 2005 y se siguen presentando en la actualidad, de forma tal que la posible violación de derechos es actual y se ha producido de manera permanente. En ese sentido, es posible concluir que la acción de tutela presentada en julio de 2014 por el señor Lucio Rodríguez cumple con el mencionado requisito.

14.2 Sobre el cumplimiento del principio de **subsidiariedad**, es claro que, de acuerdo a la naturaleza de las pretensiones, la acción popular resulta ser el mecanismo judicial idóneo para buscar una solución integral a la problemática planteada, al punto que una acción de este tipo actualmente se encuentra en trámite. Lo anterior se ve reforzado por el hecho de que el procedimiento de la acción popular permite la concertación entre las distintas partes involucradas, de modo que es posible hallar una solución más completa que la que puede ser alcanzada por vía de tutela, dadas las implicaciones colectivas que tiene la contaminación auditiva. Así, esta Corporación descarta la posibilidad de que la acción de tutela sea procedente como mecanismo principal de protección en este caso.

Sin embargo, cabe analizar si en el caso concreto la acción de amparo es procedente como mecanismo de protección transitorio. Para ello, debe partirse de la consideración de que el peticionario es un sujeto de especial protección

constitucional en razón de su edad con problemas auditivos que, según examen médico, pueden verse empeorados por la “exposición a ruidos fuertes”, por lo que es posible verificar un riesgo de que se produzca un perjuicio irremediable en la salud del señor Rodríguez. Este riesgo es inminente por cuanto el deterioro de su audición empeora con cada día que pasa expuesto al ruido elevado; grave, toda vez que el perjuicio implica la pérdida de la capacidad de escuchar y esto a su vez lleva a pensar que es necesario tomar medidas urgentes que mitiguen el riesgo, para lo cual la acción de tutela se erige como el mecanismo idóneo en vista de su carácter sumario y expedito.

14.3 A las anteriores consideraciones se suma el hecho de que la acción de tutela impetrada cumple también con los requisitos de procedibilidad establecidos en la jurisprudencia para que el amparo proceda aun si se alega la vulneración de derechos colectivos, habida cuenta de que el accionante solicita la garantía de su derecho al medio ambiente sano en relación con el derecho fundamental a la salud. En efecto, de comprobarse una vulneración de este derecho es notorio que i) existe conexidad entre la presunta fuente de vulneración del derecho colectivo (la excesiva contaminación auditiva) y un eventual daño al derecho a la salud del peticionario (pérdida de capacidad auditiva), ii) el peticionario es el mismo afectado por la problemática, iii) la vulneración aparece soportada probatoriamente en el expediente y, iv) como ya se dijo, las medidas que eventualmente se decreten en esta sentencia tendrán por objeto servir como una protección transitoria de los derechos fundamentales del accionante a la espera de que se dicte una decisión de fondo en medio del proceso de acción popular.

Finalmente, es necesario mencionar que la referida acción popular fue instaurada por el accionante y otros vecinos desde el año 2007 y se encuentra siendo notificada a los representantes legales de los distintos establecimientos comerciales desde el año 2010 hasta la fecha, es decir que han transcurrido casi cinco años sin que se haya podido continuar con el trámite de la acción. Para la Sala, el hecho de que aún pueda pasar mucho tiempo antes de que se profiera una decisión dentro de éste proceso es un argumento más a favor de la procedibilidad de la acción de tutela de referencia pues, contrario a lo que expone el juez de instancia en la decisión que se revisa, en este caso la acción popular ha resultado ser ineficaz para proveer una protección rápida a los derechos fundamentales del accionante.

15. Así las cosas, la Sala concluye que la tutela presentada por el señor Lucio Rodríguez es procedente como mecanismo transitorio de protección de sus derechos fundamentales, por lo cual procederá a fallar de fondo atendiendo a la siguiente metodología: en primer lugar, se hará una reiteración de la jurisprudencia concerniente al derecho a la tranquilidad como derivado del derecho fundamental a la vida digna; en segundo lugar, la Sala hará un recuento de la normativa vigente sobre ruido en establecimientos de comercio; en tercera instancia, se hará referencia a las competencias administrativas sobre control de ruido en la ciudad de Bogotá. Finalmente, se estudiará el caso concreto con el fin

de determinar si existió o no vulneración de los derechos fundamentales del accionante y, eventualmente, tomar las medidas a que haya lugar.

## **El derecho a la tranquilidad como expresión de otros derechos fundamentales. Reiteración de jurisprudencia.**

16. Casi desde la creación de la Corte Constitucional, esta Corporación ha debido conocer de acciones de tutela relacionadas con el exceso de ruido en ambientes vecinales, que tienen diferentes consecuencias para la salud y la vida buena de quienes deben padecer la contaminación auditiva. Así, en la sentencia T-028 de 1994<sup>7</sup>, la Sala Novena de Revisión reconoció “la tranquilidad como bien jurídico protegido”, afirmando que una vida tranquila hace parte del ámbito de protección del derecho a la vida digna contemplado en el artículo 94 de la Constitución:

*“Si bien es cierto que la tranquilidad tiene una dimensión subjetiva, indeterminable, y por lo tanto imposible de ser objeto jurídico, también es cierto que existen elementos objetivos para garantizar ese bienestar íntimo de la persona, dada la influencia del entorno sobre el nivel emocional propio. A nadie se le puede perturbar la estabilidad de su vivencia sin justo título fundado en el bien común. Y esto obedece a una razón jurisprudencial evidente: el orden social justo parte del goce efectivo de la tranquilidad vital de cada uno de los asociados, de suerte que, al no perturbar el derecho ajeno, se logra la común unidad en el bienestar, es decir, la armonía perfeccionante de los individuos que integran la sociedad organizada, bajo el imperio de la ley, en forma de Estado”.*

17. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la relación que existe entre la contaminación auditiva y daños a los derechos fundamentales a la salud y a la vida, como en el caso de la Sentencia T-460 de 1996<sup>8</sup>, cuando se indicó que “la acción de tutela es un mecanismo eficaz de protección de los derechos a la vida y a la salud de personas que se encuentran en estado de indefensión frente a particulares que contaminan auditivamente el medio ambiente, produciendo disminución en la calidad de vida de los vecinos”, aun cuando es claro que los primeros llamados a proteger los derechos colectivos son las autoridades administrativas y policiales de la localidad, como quedó establecido en la Sentencia SU-476 de 1997<sup>9</sup>:

*“El mantenimiento de la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas, exige de las autoridades administrativas -poder de policía administrativo-, la adopción de medidas tendientes a la prevención de comportamientos particulares que perturben o alteren estas*

---

<sup>7</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>8</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>9</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*condiciones mínimas de orden público que impidan a los miembros de la sociedad o de una comunidad en particular, disfrutar de sus derechos sin causa legal que lo justifique”.*

18. Esta línea jurisprudencial se ha mantenido constante con el paso del tiempo, como lo muestra el hecho de que en providencias más recientes se ha recalcado la importancia que tiene la prevención y control de la contaminación auditiva para la protección de otros derechos fundamentales, como lo muestra la sentencia T- 525 de 2008<sup>10</sup>, en la que la Corte debió decidir sobre la presunta violación de los derechos a la intimidad y tranquilidad de una ciudadana por parte de una iglesia cristiana, con ocasión del ruido excesivo generado por la celebración de los ritos religiosos. En esa oportunidad se señaló que:

*“De allí que aunque el ruido sea reconocido como un agente contaminante del medio ambiente, una perturbación sonora a niveles que afecten a las personas, ante la omisión de las autoridades de controlar las situaciones de abuso, es una interferencia que afecta el derecho a la intimidad personal y familiar y puede en consecuencia, ser sometida a protección constitucional.*

*Por otra parte, en lo concerniente al derecho a la tranquilidad, si bien la Carta no lo ha reconocido expresamente como un derecho de carácter fundamental, jurisprudencialmente en virtud de la interpretación sistemática de los artículos 1º, 2º, 11, 15, 16, 22, 28, 95-6 y 189-4 de la Constitución*

*Política <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-359-11.HTM> - [ftn29](#), ha sido concebido como un derecho inherente a la persona humana (Art. 94 C.P.), dada su relación estrecha con el derecho a la vida, a la intimidad y a la dignidad. En efecto, como lo ha examinado la jurisprudencia constitucional, la conservación de la tranquilidad dentro del orden constitucional debe considerarse un derecho de los ciudadanos, que se desprende del Preámbulo de la Carta Política al referirse a la vida, a la convivencia pacífica y a la paz, las cuales constituyen el sustento de la tranquilidad, como garantes de un orden justo <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-359-11.HTM> - [ftn31](#)”.*

19. Finalmente, cabe hacer referencia a la sentencia T-359 de 2011<sup>11</sup>, en la cual esta Corporación estudió la posible vulneración de los derechos fundamentales a la intimidad, a la tranquilidad, a la dignidad humana y a la salud de una ciudadana por cuenta de la omisión de la Alcaldía Municipal de Montería en ejercer los controles necesarios para evitar la perturbación de tales derechos por cuenta de la actividad desarrollada en un establecimiento comercial contiguo a su vivienda. En dicha providencia, la Corte señaló:

<sup>10</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>11</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*“[...] el ordenamiento jurídico señaló a las autoridades municipales como las responsables de proteger y respetar los derechos de sus asociados, por ello, cuando se advierte la invasión de ruido sin que las autoridades administrativas realicen las gestiones que prevengan y controlen la injerencia de particulares que perturben o alteren el goce y el disfrute de los derechos de los demás miembros de la sociedad, que han solicitado su amparo y ante la inoperancia del competente es procedente el amparo constitucional dado que se requieren acciones y medidas urgentes para que cese la perturbación a sus derechos a la intimidad y a la tranquilidad”.*

20. En conclusión, puede decirse que la Corte Constitucional ha reconocido que la contaminación auditiva, además de constituir un problema que afecta derechos colectivos, puede también constituir un fenómeno que lesiona de manera grave derechos fundamentales tales como la vida, la dignidad y la salud, en tanto que puede afectar la tranquilidad de quienes la padecen. En ese sentido, es deber de las autoridades administrativas y de policía garantizar que se cumpla con la normativa ambiental creada para prevenir este tipo de contaminación pero, al mismo tiempo, es posible exigir por vía judicial el cumplimiento de dicha normativa en caso de que se compruebe que las mencionadas autoridades no están cumpliendo cabalmente su deber. Estos procesos judiciales comprenden, principalmente, la acción popular como mecanismo de protección de los derechos colectivos pero pueden incluir a la acción de tutela en caso de que se cumplan los requisitos de procedibilidad a los que ya se ha hecho referencia en anteriores consideraciones.

### **De la normatividad vigente en materia de ruido producido por establecimientos de comercio.**

21. La Ley 232 de 1995 definió los lineamientos normativos para el funcionamiento de establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio indicando en su primer artículo que ninguna autoridad tiene permitido exigir permisos de funcionamiento o licencias a estos establecimientos, ni el cumplimiento de requisitos que no hayan sido expresamente ordenados por el legislador. A continuación, el literal a. del artículo 2 establece:

*“Artículo 2o. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos:*

*a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la autoridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de*

El artículo tercero, por su parte, pone en cabeza de las autoridades policivas el deber de verificar el estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo anterior pudiendo imponer medidas sancionatorias en caso de incumplimiento, contenidas en el artículo cuarto de la misma ley:

*“Artículo 4o. El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2° de esta Ley, de la siguiente manera;*

*1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.*

*2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendarios.*

*3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley.*

*4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea posible”.*

22. Posteriormente, en el año 2009 es promulgada la Ley 1333 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental, establecido para sancionar las violaciones de la normativa ambiental como, por ejemplo, la contaminación auditiva. Al respecto, se destaca que esta Ley introdujo en el ordenamiento la figura de “medidas preventivas” en materia ambiental que, junto con la presunción de culpa y dolo por parte del infractor, son una herramienta rápida para controlar las situaciones que atenten contra el medio ambiente, mientras se surten los procesos sancionatorios ambientales. Así, cabe señalar que el artículo primero de la Ley 1333 de 2009 establece en cabeza del Estado la titularidad en materia sancionatoria ambiental, ejercida a través de las autoridades municipales y distritales de los grandes centros urbanos<sup>12</sup> y crea una presunción de culpabilidad para el infractor ambiental, así:

*“Artículo 1. (...) PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales”.*

---

<sup>12</sup> Aquellas ciudades con más de un millón de habitantes, según lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1966 de la Ley 99 de 1993.

23. En concordancia, el artículo segundo establece una competencia a prevención para que las autoridades administrativas departamentales y municipales, entre otras, puedan imponer las medidas preventivas y las sanciones contempladas en la mencionada Ley. Luego de establecer la naturaleza de las infracciones ambientales y enunciar las causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental, la Ley 1333 se refiere a la posibilidad de interponer medidas preventivas para “prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”<sup>13</sup>. Igualmente, se enuncian las reglas de procedimiento aplicables para la imposición de estas medidas y cómo proceder cuando el infractor es sorprendido en flagrancia y, finalmente, se establecen las reglas rectoras del procedimiento sancionatorio ambiental.

24. En lo que respecta a los actos administrativos que se refieren específicamente a los niveles permitidos de ruido, vale mencionar que el primer antecedente no se encuentra en el conjunto de normas ambientales sino en la Resolución 8321 de 1983 “Por la cual se dictan normas sobre Protección y conservación de la Audición de la Salud y el bienestar de las personas, por causa de la producción y emisión de ruidos”, proferida por el Ministerio de Salud, que definió lo que debía entenderse por contaminación auditiva, las normas generales de emisión y los límites máximos permitidos, así como los métodos de medición que debían tenerse en cuenta dentro de los centros de trabajo. Si bien las reglas contenidas en esta Resolución acerca de métodos de medición y límites máximos de ruido deben entenderse modificadas por actos administrativos posteriores emitidos por el Ministerio de Ambiente, la Resolución no ha sido expresamente derogada, por lo que puede interpretarse que sigue vigente en aquellos puntos que no hayan sido revaluados por la legislación posterior. En ese sentido, la Sala encuentra pertinente hacer referencia al artículo 60 de dicha norma, pues se refiere específicamente a establecimientos de comercio:

*“ARTICULO 60. Es obligatorio para los propietarios, representantes legales o responsables de los establecimientos o centro de trabajo, el cumplimiento y la ejecución de los plazos que para cada caso señale la autoridad encargada de la vigilancia de las medidas y realizaciones que se consideren necesaria para la protección de la audición de la salud y el bienestar de los trabajadores en su ambiente de trabajo.*

*PARAGRAFO: Cuando una empresa o establecimiento cambie de razón social sin modificar sus condiciones de actividades, proceso u operación, quedará sujeta a las mismas obligaciones y sanciones a que haya dado lugar su denominación anterior”.*

25. Actualmente, las normas aplicables para efectos de control de la contaminación auditiva son proferidas por el Ministerio de Ambiente en virtud del artículo 14 del Decreto 948 de 1995, como es el caso de la Resolución 0627

---

<sup>13</sup> Artículo 12, Ley 1333 de 2009.

de 2006 “Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y de ruido ambiental”, donde se encuentran los criterios de medición de la contaminación auditiva, así como los límites máximos de ruido permitidos dependiendo del respectivo uso del suelo.

26. A nivel de la ciudad de Bogotá, cabe destacar que la Secretaría de Ambiente ha proferido la Resolución 6918 de 2010 "Por la cual se establece la metodología de medición y se fijan los niveles de ruido al interior de las edificaciones (inmisión) generados por la incidencia de fuentes fijas de ruido" y la Resolución 6919 de 2010, "Por la cual se establece el Plan Local de Recuperación Auditiva, para mejorar las condiciones de calidad sonora en el Distrito Capital." Esta última norma es de especial importancia por cuanto estableció un plan de coordinación interinstitucional con el fin de solucionar la problemática de contaminación auditiva que se estaba presentando de manera especialmente grave en las localidades de Kennedy, Fontibón, Engativá, Chapinero, Puente Aranda, Mártires y Antonio Nariño, lo cual indica que ya desde 2010 la Alcaldía conoce de la grave situación que se presenta en esta última localidad.

## **De las competencias administrativas en materia ambiental en la ciudad de Bogotá.**

27. En el Distrito Capital, la entidad encargada de aplicar la normativa ambiental es la Secretaría Distrital de Ambiente en virtud del Decreto 109 de 2009 expedido por el Alcalde Mayor de la ciudad, que en su artículo quinto dispone:

*“Artículo 5. Funciones. La Secretaría Distrital de Ambiente tiene las siguientes funciones:*

*(...) d. Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.*

*(...) l. Ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.*

*(...) p. Diseñar y coordinar las estrategias de mejoramiento de la calidad del aire y la prevención y corrección de la contaminación auditiva, visual y electro magnética, así como establecer las redes de monitoreo respectivos”.*

La misma normativa, en su artículo 19 (modificado mediante el artículo 5 del Decreto 175 de 2009), define las funciones correspondientes a la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual entre las cuales se cuentan:

*“Artículo 19. Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual. La Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual tiene por objeto*

*adelantar los procesos técnico-jurídicos necesarios para el cumplimiento de las regulaciones y controles ambientales en cuanto a la calidad del aire, auditiva y visual.*

*Son funciones de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual:*

*a. Realizar la evaluación, control y seguimiento sobre los factores de deterioro ambiental derivados de las actividades que incidan sobre la calidad del aire, auditiva y visual del Distrito.*

*b. Proyectar, para firma del Secretario los actos administrativos y emitir los respectivos conceptos técnico – jurídicos en los procesos de evaluación, control y seguimiento ambiental para el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones, licencias ambientales, y demás instrumentos de control y manejo ambiental así como las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.*

*(...) f. Adelantar las acciones de evaluación, control y seguimiento sobre las fuentes generadoras de ruido”.*

28. Por otra parte, en lo que respecta a las potestades de las Alcaldías Locales, es necesario aclarar que estas entidades no tienen competencias específicas en materia sancionatoria ambiental, pero sí tienen funciones que impactan directamente en la protección de derechos colectivos como el medio ambiente sano. Así, el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993) indica que el Alcalde Mayor es la primera autoridad de policía de la ciudad (artículos 35 y 38), pero indica la posibilidad de que las funciones derivadas de esta autoridad sean delegadas a los Alcaldes Locales quienes, a su vez, ejercen como autoridades públicas:

**“ARTÍCULO 86. Atribuciones. Corresponde a los Alcaldes Locales:**

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas Nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales;*

*(...)*

*5. Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades Nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.*

*6. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre el desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces;*

*7. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la*

*localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas Nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales;*

*(...)*

*13. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los Decretos del Alcalde Mayor”*

29. En concordancia, cabe mencionar lo dispuesto en el artículo 193 del Decreto 79 de 2003, que establece las competencias de los Alcaldes Locales en materia de la aplicación de normas de convivencia:

*“Artículo 193 Competencia de los Alcaldes Locales. Corresponde a los Alcaldes Locales en relación con la aplicación de las normas de convivencia:*

*1. Mantener el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado en su localidad, expidiendo las órdenes de Policía que sean necesarias para proteger la convivencia ciudadana dentro de su jurisdicción;*

*2. Velar por la pronta y cumplida aplicación de las normas de Policía en su jurisdicción y por la pronta ejecución de las órdenes y demás medidas que se impongan;*

*3. Coordinar con las demás autoridades de Policía las acciones tendientes a prevenir y a eliminar los hechos que perturben la convivencia, en el territorio de su jurisdicción;*

*4. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, usos del suelo y subsuelo y reforma urbana;*

*5. Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del Distrito;*

*6. Conceptuar, cuando el Secretario de Gobierno lo solicite, sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad; (...)*

*11. Practicar las pruebas que se requieran en los procesos de Policía y en las demás actuaciones administrativas que sean de su competencia, atribución que podrá ser delegada en el asesor jurídico o en el asesor de obras de la respectiva alcaldía local; (...)*

30. Como puede observarse, las competencias de las Alcaldías Locales no incluyen la de adelantar procedimientos sancionatorios ambientales, pero sí implican la obligación de verificar que los establecimientos de comercio

cumplan con las normas relativas a los usos del suelo y regulaciones urbanísticas, así como el deber de mantener del orden público y la convivencia dentro de la Localidad, lo cual implica llevar a cabo acciones tendientes a garantizar la eficacia de las normas estipuladas en el Código de Policía vigente. Estas competencias tienen consecuencias en la prevención de la contaminación auditiva, por cuanto el cumplimiento de las normas de uso del suelo puede ayudar a garantizar que, por ejemplo, establecimientos de comercio o industrias que por su actividad pueden producir mucho ruido, se encuentren alejadas de zonas residenciales si así lo establece el Plan de Ordenamiento.

Igualmente, las Alcaldías Locales tienen el deber de articular su labor con otras entidades distritales dependiendo de la competencia de cada una; así por ejemplo, el exceso de ruido constituye una amenaza a la convivencia ciudadana por lo que la Alcaldía Local, como autoridad de policía, está en la obligación de actuar en el marco de sus competencias y, además, poner en conocimiento de la problemática a la autoridad ambiental (en este caso, la Secretaría Distrital de Ambiente), con el fin de que se tomen los correctivos a que haya lugar.

31. La normativa relativa a las Alcaldías Locales debe verse en concordancia con aquella que establece las competencias de la Policía Metropolitana de Bogotá. Así, en el artículo 186 del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003) relaciona la jerarquía de las autoridades de policía en la ciudad, indicando lo siguiente:

**“ARTÍCULO 186.- Autoridades Distritales de Policía.** Las Autoridades Distritales de Policía son:

1. El Alcalde Mayor;
2. El Consejo de Justicia;
3. Los Alcaldes Locales;
4. Los Inspectores de Policía Zona Urbana y Zona Rural;
5. Los Comandantes de Estación y Comandos de Atención Inmediata, y
6. Los Miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C.

**PARÁGRAFO.** En general, los funcionarios y entidades competentes del Distrito Capital y los Miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. ejercerán la autoridad de Policía, de conformidad con sus funciones y bajo la dirección del Alcalde Mayor de Bogotá”.

32. En ese sentido, debe entenderse que es función de la Policía Metropolitana apoyar en la labor de las autoridades administrativas en lo referente al mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadanas y en la implementación de las medidas de tipo policivo que éstas adopten, haciendo uso de las facultades preventivas y sancionatorias relacionadas en el mencionado Código ante las eventuales contravenciones que sean cometidas por personas o establecimientos dentro de su jurisdicción:

**ARTÍCULO 82.- Comportamientos en relación con la contaminación auditiva y sonora.** La contaminación auditiva y sonora es nociva para la

*salud, perturba la convivencia ciudadana y afecta el disfrute del espacio público. Los siguientes comportamientos previenen la contaminación auditiva y sonora:*

*(...)*

*2. Respetar los niveles admisibles de ruido en los horarios permitidos, teniendo en cuenta los requerimientos de salud de la población expuesta y los sectores clasificados para el efecto, y tomar las medidas que eviten que el sonido se filtre al exterior e invada el espacio público y predios aledaños;*

*3. No se podrán realizar actividades comerciales o promocionales por medio del sistema de altoparlantes o perifoneo para publicidad estática o móvil;*

*4. Los establecimientos comerciales, turísticos y de venta de música o de aparatos musicales, no podrán promocionar sus productos por medio de emisión o amplificación de sonido hacia el espacio público;*

*(...)*

**PARÁGRAFO.** *La inobservancia de los anteriores comportamientos dará lugar a LAS medidas correctivas contenidas en el Libro Tercero, Título III de este Código.*

33. Estas sanciones a las que se refiere el parágrafo transcrito pueden incluir la amonestación o, incluso, el cierre temporal o definitivo de los establecimientos que incumplan las normas de policía, con lo cual es claro que las autoridades de policía (entre ellas, la Policía Metropolitana) juegan un importante papel a la hora de prevenir y controlar la contaminación auditiva. De este modo, aunque la Policía Metropolitana no es autoridad ambiental, es deber de sus agentes imponer sanciones de acuerdo a las competencias a ellos otorgadas por el Código de Policía e informar a la Secretaría de Ambiente de los hechos susceptibles de afectar el medio ambiente, así como colaborar activamente en hacer efectivas las decisiones que sean adoptadas por ésta entidad.

34. Como conclusión, para la Sala es claro que de acuerdo con la normativa estudiada, la Secretaría de Ambiente de Bogotá (a través de su Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual) es la autoridad ambiental de la ciudad capital y, como tal, tiene la competencia para ejercer el control ambiental respecto al ruido emitido por establecimientos de comercio. Esto implica, a su vez, que tiene la potestad de imponer medidas preventivas e iniciar los procedimientos sancionatorios ambientales respectivos, en los términos de la Ley 1333 de 2009.

35. Por su parte, las Alcaldías Locales y la Policía Metropolitana de Bogotá tienen el deber de mantener la seguridad y convivencia ciudadanas en su jurisdicción, por lo que están obligadas a identificar fuentes de contaminación auditiva para, por un lado, verificar si en estas fuentes se cumplen las normas policivas, de uso del suelo y urbanísticas y, por otro, informar a la Secretaría de

Ambiente de la posible violación a normas ambientales, para que esta entidad adelante las acciones pertinentes en materia sancionatoria ambiental y, posteriormente, colaborar activamente en la implementación de las medidas que se adopten.

## **Estudio del caso concreto.**

36. Habiendo establecido en anteriores consideraciones que la presente acción de tutela procede como mecanismo transitorio de protección, la Sala estudiará de fondo la acción de amparo con el fin de verificar si las entidades accionadas han incurrido, por acción o por omisión, en menoscabo de los derechos fundamentales del accionante.

37. De acuerdo con las pruebas aportadas con la acción de tutela, se observa que desde el año 2003, aproximadamente, los vecinos del sector comprendido entre las carreras 16 y 17 con calles 17, 18, 18 A y 19 Sur ubicadas en el barrio Restrepo de la ciudad de Bogotá, han venido denunciando de manera reiterada el problema de contaminación auditiva generado por la proliferación de establecimientos comerciales en la zona, que por su objeto social operan sobre todo en horas de la noche y con música a altos volúmenes. Esta situación ha sido puesta en conocimiento de las autoridades administrativas y de policía locales y distritales desde ese mismo año, como consta por los informes elaborados por estas mismas entidades, que dan cuenta del incumplimiento por parte de varios establecimientos de la normativa ambiental y, específicamente, de los límites máximos permitidos a emisión de ruido<sup>14</sup>.

38. Sin embargo, también es posible concluir que las autoridades accionadas han desplegado ciertas acciones tendientes a resolver la problemática. En efecto, como puede observarse de los oficios aportados con el escrito de tutela, así como de la información allegada por la Secretaría de Ambiente, la Secretaría General y la Policía Metropolitana, estas instituciones han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

38.1 Por parte de la Secretaría de Ambiente, se reportó la existencia de 13 procedimientos sancionatorios ambientales contra igual número de establecimientos y que datan de los años 2012, 2013 y 2014. Estos procedimientos se encuentran en distintas etapas del proceso, algunos en etapa de notificación y otros en fase de descargos<sup>15</sup>.

38.2 En lo que respecta a la Policía Metropolitana, sus representantes aportaron las copias de múltiples actas en las que se dejó constancia de procedimientos tendientes a la imposición de sellos y cierres temporales a establecimientos de la zona, por infracciones al Código Distrital de Policía tales como la presencia de menores de edad en los establecimientos, y la tolerancia a riñas por parte de los

---

<sup>14</sup> Págs. 24 a 31, 47 y 48, 53 a 57, 96 a 102, Cuaderno 1, Expediente.

<sup>15</sup> Págs. 224 a 228, Cuaderno 1, Expediente.

dueños de los mencionados comercios, entre otras. Igualmente, durante el trámite de revisión, la Policía allegó memorial en el que puso de presente un informe del 19 de febrero de 2015, que a su vez había sido presentado ante el juez que conoce de la acción popular a la que ya se ha hecho referencia. En este último, se hace mención a más de 133 ocasiones en las que establecimientos de la zona han sido identificados como infractores del Código Distrital de Policía y sancionados con cierres temporales o sellos durante los años 2012, 2013, 2014 y lo transcurrido del 2015<sup>16</sup>.

38.3 Finalmente, en cuanto a las actuaciones de la Alcaldía Local de Antonio Nariño, la Secretaría Distrital de Gobierno refirió en representación de la primera que la Local había enviado alrededor de quince requerimientos a la Secretaría de Ambiente como entidad competente en materia ambiental, con el fin de que se tomaran las acciones pertinente en relación con las condiciones de ruido presentadas en el barrio Restrepo, desde el año 2012 hasta la fecha<sup>17</sup>.

39. Con todo, la problemática de contaminación auditiva en el barrio Restrepo se sigue presentando a pesar de las actuaciones de las autoridades, como lo demuestra el hecho de que los informes más recientes dan cuenta de incumplimientos de la normativa ambiental por parte de los establecimientos de la zona. Lo anterior indica, a juicio de la Sala, que las medidas de control adelantadas por las autoridades accionadas, si bien tienen como fin lograr la solución de la problemática, no han sido efectivas en lograr una disminución sustancial de la contaminación auditiva en el sector.

40. Esto último es especialmente cierto con respecto a la gestión de la Secretaría de Ambiente pues esta entidad distrital sólo reporta la existencia de trece (13) procedimientos sancionatorios ambientales abiertos para la fecha de contestación de la acción de tutela (09 de septiembre de 2014) y no da cuenta de ninguna sanción que efectivamente se hubiese impuesto o de la adopción de medidas preventivas. Al respecto, cabe anotar que en dicho escrito la Secretaría manifiesta que se han llevado a cabo visitas técnicas a los locales y ha levantado actas de requerimiento para que los establecimientos realicen las respectivas adecuaciones acústicas, a la vez que indica que “(...) cabe aclarar que, pese a que exista requerimiento o medidas preventivas a locales comerciales plenamente identificados, es imposible darle el trámite correspondiente una vez realizada acta de requerimiento o imposición de medida (sic) toda vez que si éste cambia de razón social obligatoriamente se debe iniciar el trámite ya que así lo prevé la norma en materia de ruido”<sup>18</sup>.

41. Si bien el pronunciamiento de la Secretaría es confuso, esta Sala interpreta que dicha entidad entiende la ley ambiental de manera que cuando un establecimiento comercial modifica su nombre, el proceso sancionatorio en curso

---

<sup>16</sup> Págs. 230 a 326, Cuaderno 1, Expediente.

<sup>17</sup> Pág. 341, Cuaderno 1, Expediente.

<sup>18</sup> Pág. 225, Cuaderno 1, Expediente.

que hubiese contra él debe anularse y empezar de nuevo. Para la Sala, este argumento no es de recibo pues ni la normativa ambiental que regula los procedimientos de control de ruido ni aquella que se refiere a los procedimientos sancionatorios ambientales menciona regla alguna con respecto al cambio de razón social de los establecimientos que están siendo investigados ni es una circunstancia contemplada como causal de nulidad del proceso.

Al contrario, al rastrear la normativa aplicable con el fin de determinar qué debe hacerse en caso de que un establecimiento cambie de nombre durante el trámite sancionatorio ambiental, se observa que el Código de Policía de Bogotá, en su artículo 173 indica que en caso de que un establecimiento de comercio reincida en la violación de normas de convivencia ciudadana, la autoridad de policía podrá decretar su cierre definitivo. Posteriormente, anota:

**“PARÁGRAFO PRIMERO.** Para efectos de la reincidencia de que trata este artículo, se entiende que constituye un mismo establecimiento de comercio, aquel que, con independencia del nombre comercial que emplee o del lugar geográfico en que esté ubicado, desarrolle la misma actividad económica, pertenezca a un mismo propietario o tenedor, tenga un mismo administrador, o conserve los elementos de amoblamiento o el personal que laboraba en el establecimiento materia de la medida correctiva de cierre temporal. Para efectos de la aplicación de este artículo basta el cumplimiento de una sola de las anteriores condiciones”.

42. Igualmente, cabe recordar la ya mencionada regla contenida en el párrafo del artículo 60 de la Resolución 8321 de 1983, que establece que las sanciones que se hubiesen impuesto contra establecimientos de comercio por violación a las normas de salud auditiva se mantendrán a pesar de que dicho comercio hubiese cambiado de denominación. En este punto se debe señalar que si bien la mencionada norma se refiere a la protección de la salud ocupacional y no a procedimientos ambientales, para la Sala es claro que contempla una regla de interpretación que se acompasa con lo establecido en el Código de Policía de Bogotá: el cambio en el nombre de un establecimiento de comercio no hace necesario empezar nuevamente el proceso sancionatorio por violación de normas concernientes a la contaminación auditiva que contra éste se hubiese iniciado.

43. Al respecto, la Sala advierte que la Secretaría de Ambiente posiblemente está incurriendo en un error, al denominar como “razón social” lo que puede ser simplemente la enseña del establecimiento de comercio. En efecto, la doctrina sobre el derecho societario<sup>19</sup> distingue entre el “nombre comercial” de una sociedad, la “enseña” del establecimiento de comercio y la “razón o denominación social”. Estas últimas se refieren al nombre de una persona jurídica como atributo de su personalidad<sup>20</sup>, mientras que el “nombre comercial”

<sup>19</sup> Cfr. Reyes Villamizar, Francisco. “Derecho Societario”, Tomo I, págs. 196 a 199. Ed. Temis, S. A., 2006.

<sup>20</sup> En el caso de personas naturales que se dedican al comercio y son propietarios de un establecimiento de comercio, la razón social corresponde el nombre de dicha persona.

es “cualquier signo que identifique a una actividad económica, a una empresa o a un establecimiento mercantil”<sup>21</sup> y de allí que la doctrina haya definido a la “enseña” como aquél nombre comercial aplicado específicamente a un establecimiento de comercio. Finalmente, cabe recordar que en virtud del artículo 28, numeral 6 del Código de Comercio, existe una obligación a cargo de los dueños de establecimientos de comercio de registrar “la apertura de establecimientos de comercio y de sucursales, y los actos que modifiquen o afecten la propiedad de los mismos o su administración”, so pena de ser sancionados por la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con lo estipulado en el numeral quinto del artículo 11 del Decreto 2153 de 1992<sup>22</sup>.

44. En ese sentido, estos tres elementos son independientes y la modificación de uno de ellos no impacta en los demás. De acuerdo con lo anterior, si se inicia un procedimiento ambiental por infracciones ocurridas en un determinado establecimiento de comercio, no puede decirse que con el simple cambio de enseña del mismo se debe reiniciar dicho procedimiento, sobre todo si se tiene en cuenta que la ley ambiental no trae una previsión en ese sentido, como ya se dijo. Por otro lado, un cambio en la enseña del establecimiento, no puede asumirse como un cambio de la razón social de su dueño ni mucho menos como una modificación de las circunstancias de hecho que dieron lugar al procedimiento sancionatorio, sobre todo porque el cambio en el nombre comercial es un asunto que pertenece a la voluntad del propietario del establecimiento y no tendría sentido que la continuidad de un proceso sancionatorio estuviera condicionada por una circunstancia que puede ser modificada al arbitrio del investigado.

45. Así mismo, suponiendo que el establecimiento pertenezca a una persona jurídica, la modificación de la razón o denominación social de esta última tampoco puede dar lugar a la anulación del proceso sancionatorio, toda vez que el cambio de razón social es una reforma estatutaria que en nada afecta la existencia misma de la persona jurídica propietaria del establecimiento. En similar sentido, bajo el supuesto de que el establecimiento cambie de titular inscrito ante el registro mercantil, no es necesario anular las actuaciones surtidas sino que es suficiente con notificar al nuevo titular de la existencia del procedimiento para que pueda intervenir en el mismo, como se deduce de las previsiones contenidas en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, según las cuales el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental deberá ser notificado en los términos del Código Contencioso Administrativo. Por supuesto, una vez notificado el nuevo titular, se le deben otorgar las oportunidades procesales suficientes para que se pronuncie en defensa de sus intereses dentro del proceso que ya se encontraba en curso.

---

<sup>21</sup> Artículo 190 de la Decisión 486 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

<sup>22</sup> **ARTICULO 11. FUNCIONES ESPECIALES DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROMOCION DE LA COMPETENCIA.** (...) 5. Imponer a las personas que ejerzan profesionalmente el comercio, sin estar matriculadas en el registro mercantil, multas hasta el equivalente de diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción.

46. Por todo lo anterior, la Sala considera que el hecho de que algunos establecimientos modifiquen su enseña comercial o que cambien de dueño durante el trámite del procedimiento sancionatorio ambiental, no justifica la ineficiencia de la Secretaría de Ambiente, evidenciada en el poco número de procesos iniciados y en el hecho de que la problemática de contaminación auditiva lleva poco más de diez años sin resolverse, con el agravante de que la reiterada exposición a altos niveles de ruido puede tener una repercusión negativa en la salud de los habitantes de la zona, como específicamente puede decirse sobre el señor Lucio Rodríguez.

47. Así las cosas y con base en las consideraciones expuestas a lo largo de esta providencia, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

47.1 La acción judicial idónea para solucionar definitivamente la problemática de contaminación auditiva en el barrio Restrepo de la ciudad de Bogotá es la acción popular, dado que es en el marco de un proceso de esa naturaleza en el cual es posible lograr la articulación entre los vecinos, la administración y los dueños de los establecimientos de comercio en procura de la protección de los derechos colectivos.

47.2 Sin embargo, dadas las dificultades que se han presentado en el trámite de la acción popular y el riesgo inminente de que el derecho fundamental a la salud del accionante se vea perjudicado entre más tiempo pase sin proveerse una solución, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo subsidiario de protección. Una vez se ha determinado que la acción de tutela es procedente, la Sala observa que a pesar de que las distintas entidades accionadas han desplegado actuaciones tendientes a solucionar la problemática planteada, esta subsiste y no parece existir una solución de fondo en el corto y mediano plazo.

47.3 La Secretaría de Ambiente, como autoridad ambiental del Distrito, no ha ejercido un efectivo control y sanción de las infracciones a las normas ambientales en materia de ruido, máxime teniendo en cuenta que dicha autoridad ha adoptado una interpretación de la ley ambiental según la cual el cambio de nombre de un establecimientos implica la anulación del proceso sancionatorio que se le venía siguiendo, lo cual a todas luces retrasa aún más la eventual imposición de medidas definitivas. La Alcaldía Local, por su parte, tampoco reporta acciones tendientes a la prevención y control de la contaminación auditiva, salvo aquellas que se refieren a enviar requerimientos a la mencionada Secretaría para que atienda eventuales infracciones.

47.4 Por lo anterior, para la Sala es claro que, aun cuando las autoridades accionadas no son las directas responsables de la contaminación auditiva que se presenta en el barrio Restrepo, no han ejercido eficazmente sus competencias para poner fin a dicha problemática, con lo cual se ha profundizado el menoscabo a los derechos colectivos y, eventualmente, se pueden llegar a afectar de manera irreversible los derechos fundamentales de los residentes de dicho

barrio. De este modo, es necesario que la Corte ordene ciertas medidas tendientes a proteger transitoriamente el derecho a la salud del accionante, mientras se alcanza una solución definitiva a partir de lo que sea resuelto en el trámite de la acción popular.

48. Así las cosas, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional ordenará a las entidades accionadas la realización de las siguientes medidas:

48.1 Las entidades accionadas deberán conformar una mesa de coordinación interinstitucional, integrada por un delegado del Secretario de Ambiente, un representante de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual de dicha Secretaría, un delegado del Alcalde Local de Antonio Nariño, el Comandante de la Estación de Policía de la localidad y un delegado de la Personería de Bogotá en calidad de representante del Ministerio Público. Esta mesa tendrá por objeto coordinar y determinar un plan de acción sobre las actuaciones que cada entidad se comprometa a llevar a cabo dentro del marco de sus competencias, para mitigar a corto plazo la contaminación auditiva que se presenta en la zona del barrio Restrepo comprendida entre las carreras 16 y 17 con calles 17, 18, 18 A y 19 Sur mientras se alcanza una solución definitiva y a largo plazo en el marco de la acción popular que se encuentra en trámite.

La mesa deberá emitir un informe a más tardar un mes calendario después de notificada esta sentencia, en el que consten los compromisos adoptados por las entidades, los plazos de ejecución, los métodos para verificar el cumplimiento y los funcionarios o las dependencias responsables de los mismos. Tal documento deberá ser remitido una vez cumplido el plazo a esta Corte y al Juzgado Treinta y Cinco Penal Municipal con Función de Control de Garantías, que hará el seguimiento a las órdenes impartidas en esta sentencia, y deberá ser publicado en la página web de la Alcaldía Local y socializado con la comunidad por el método más expedito.

48.2 Entre los compromisos que se adopten, se deberá incluir la obligación de las entidades accionadas de poner en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio aquellos casos en los que adviertan que los establecimientos no cuentan con registro mercantil o no está actualizado.

48.3 Como parte de las medidas que deberán ser adoptadas por la Mesa, la Secretaría de Ambiente deberá organizar al menos dos visitas técnicas mensuales nocturnas a la zona por parte de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual con el fin de imponer las medidas preventivas a que haya lugar contra los establecimientos que se encuentren en incumplimiento de la normativa ambiental, priorizando aquellos que se encuentran más cercanos al lugar de vivienda del accionante. Igualmente, deberán abrirse en el menor tiempo posible los procesos sancionatorios ambientales a que haya lugar y dar celeridad a los que ya han iniciado, dentro de los términos previstos por la Ley y sin que haya lugar a declarar la nulidad de los procesos o a iniciarlos nuevamente por el simple cambio de enseña comercial de los establecimientos investigados o por el

cambio en la razón social de sus dueños. Para efectos de estas visitas, los funcionarios deberán contar con la compañía y el apoyo de agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá.

48.4 A la Alcaldía Local de Antonio Nariño se le ordenará la realización de un censo de establecimientos comerciales ubicados en la zona del barrio Restrepo comprendida entre las carreras 16 y 17 con calles 17, 18, 18 A y 19 Sur del barrio Restrepo, con detalles sobre la ubicación exacta de los mismos, con el fin de determinar si cumplen o no con los usos del suelo establecidos por la normatividad vigente para que, en caso de no hacerlo, se proceda a abrir los procedimientos administrativos correspondientes, como medida de prevención de la contaminación auditiva. Los plazos para la realización de dicho censo deberán quedar consignados en el informe de la mencionada Mesa y no podrán superar los cuatro meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

48.5 Por su parte, la Policía Metropolitana de Bogotá deberá i) disponer de los agentes de policía necesarios para acompañar a los funcionarios de la Secretaría de Ambiente que realicen las visitas técnicas y la imposición de medidas preventivas, ii) adelantar, en ejercicio de sus funciones, operativos policiales constantes en la zona con el fin de verificar el cumplimiento de las normas policivas y de sancionar a los infractores. Los compromisos que adquiera la Policía Metropolitana a este respecto deberán estar consignados en el informe mencionado anteriormente.

48.6 Igualmente, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación que ejerza una vigilancia especial a los procesos sancionatorios ambientales que cursan ante la Secretaría de Ambiente de Bogotá con el fin de garantizar la celeridad en el trámite de los mismos. Del mismo modo, se solicitará a la Personería de Bogotá que designe un delegado para asistir a las reuniones de la mesa interinstitucional a la que se ha hecho referencia, así como que realice un seguimiento al cumplimiento de los compromisos adoptados por las accionadas y de las órdenes de esta sentencia para que, si a bien lo tiene, elabore un informe independiente que presentará a esta Corte y al Juzgado de primera instancia, en el que se realice una evaluación acerca de la implementación y efectividad de las medidas adoptadas.

48.7 Finalmente, la Sala advierte que en virtud del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia corresponde al Juzgado Treinta y Cinco Penal Municipal con Función de Control de Garantías como juez de primera instancia. Sin embargo, esta Corte, a través de su Sala Novena de Revisión o la que se disponga para el caso, se reserva la posibilidad de asumir el seguimiento a dicho cumplimiento de considerarlo necesario.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de siete (7) de octubre de 2014 proferida por el Juzgado Treinta y Cinco Penal Municipal con Función de Control de Garantías y, en consecuencia, **CONCEDER** transitoriamente la acción de tutela interpuesta por el señor Lucio Rodríguez Arévalo para la protección de su derechos fundamental a la salud en conexidad con el medio ambiente sano.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Secretaría de Ambiente de Bogotá, D.C., a la Alcaldía Local de Antonio Nariño y a la Policía Metropolitana de Bogotá la conformación de una mesa interinstitucional en los términos y con los objetivos establecidos en el párrafo 48.1 de esta providencia.

**TERCERO: ORDENAR** a las entidades accionadas que, con ocasión de lo ordenado en el numeral segundo de esta providencia, remitan a esta Corporación y al Juez de primera instancia un informe en el que se consignen los compromisos adoptados por cada entidad, así como los plazos, los responsables y los métodos para verificar su cumplimiento, en los términos que se indican en las consideraciones de esta providencia. Este informe deberá ser publicado en la página web de la Alcaldía Local de Antonio Nariño y socializado con la comunidad afectada. Para el cumplimiento de esta orden, las entidades accionadas contarán con un mes calendario contado desde la notificación de esta sentencia.

**CUARTO: ORDENAR** a las entidades accionadas que, como parte de los compromisos a los que se llegue en la mesa contemplada en el numeral primero, remitan a la Superintendencia de Industria y Comercio todos los casos en los cuales adviertan que los establecimientos de comercio no cuentan con registro mercantil o que este no se encuentra actualizado.

**QUINTO: ORDENAR** a la Secretaría de Ambiente que, a través de su Subdirección de Calidad de Aire, Auditiva y Visual, realice al menos dos visitas técnicas mensuales nocturnas a la zona comprendida entre las carreras 16 y 17 con calles 17, 18, 18 A y 19 Sur del barrio Restrepo, en los términos establecidos en el apartado 48.2 de esta sentencia. Esta medida deberá ser incluida dentro de los compromisos a los que se lleguen en desarrollo de lo ordenado en el numeral primero.

**QUINTO: ORDENAR** a la Alcaldía Local de Antonio Nariño un censo de establecimientos comerciales ubicados en la zona del barrio Restrepo comprendida entre las carreras 16 y 17 con calles 17, 18, 18 A y 19 Sur del barrio Restrepo, con detalles sobre la ubicación exacta de los mismos, con los

finés establecidos en el párrafo 48.4 de las consideraciones de esta providencia. Los plazos y procedimientos para la realización de dicho censo deberán quedar consignados en el informe de la mencionada Mesa y no podrán superar los cuatro meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

**SEXTO: ORDENAR** a la Policía Metropolitana de Bogotá que disponga de los agentes de policía necesarios para acompañar a los funcionarios de la Secretaría de Ambiente que realicen las visitas técnicas y la imposición de medidas preventivas y que adelante, en ejercicio de sus funciones, operativos policiales constantes en la zona con el fin de verificar el cumplimiento de las normas policivas y de sancionar a los infractores. Los compromisos que adquiera la Policía Metropolitana a este respecto deberán estar consignados en el informe ordenado anteriormente.

**SÉPTIMO: SOLICITAR** a la Procuraduría General de la Nación que, si así lo dispone, ejerza una vigilancia especial a los procesos sancionatorios ambientales que cursan ante la Secretaría de Ambiente de Bogotá con el fin de garantizar la celeridad en el trámite de los mismos.

**OCTAVO: SOLICITAR** a la Personería de Bogotá que, si así lo dispone, delegue un funcionario para que asista a las reuniones de la mesa ordenada en el numeral primero en calidad de Ministerio Público. Igualmente, que realice un seguimiento a la implementación de los compromisos adoptados por dicha mesa, con el fin de presentar informes independientes a esta Corte y al Juzgado de primera instancia, en los que se evalúe la eficacia de las medidas acordadas.

**NOVENO: ADVERTIR** que las órdenes contenidas en esta sentencia tienen vigencia hasta que se encuentre ejecutoriada una sentencia de fondo dentro de la acción popular impetrada por el accionante que se encuentra en curso, en vista del carácter transitorio de la protección que se otorga a través de la presente providencia.

**DÉCIMO: ADVERTIR** que el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia corresponde al Juzgado Treinta y Cinco Penal Municipal con Función de Control de Garantías como juez de primera instancia. Sin embargo, esta Corte, a través de su Sala Novena de Revisión o la que se disponga para el caso, se reserva la posibilidad de asumir el seguimiento a dicho cumplimiento de considerarlo necesario.

**DÉCIMO PRIMERO: COMUNICAR** esta providencia, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería de Bogotá para efectos de lo dispuesto en los numerales octavo y noveno.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN  
Magistrada (E)

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General